

# Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России

Вардомский Л. Б.

Руководитель Центра сравнительных исследований трансформационных процессов.

Электронная почта: wardom@transecon.ru, wardom@yandex.ru

Информация об авторе: Доктор экономических наук (1998). Закончил географический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова (1968). Автор более 150 научных публикаций, в том ряда учебников (Регионоведение, Внешнеэкономическая деятельность российских регионов, Современные политические и социально-экономические процессы в странах Балтии) и монографий. Сфера научных интересов – региональная экономическая интеграция, региональное развитие стран переходной экономики, проблемы экономической модернизации национальных стран СНГ, приграничное сотрудничество.

## 1. Факторы и модели приграничного сотрудничества

Приграничное сотрудничество (ПС) – одна из самых ранних форм международной деятельности регионов. Необходимость преодоления границ и развития экономических связей через этот барьер определяло и определяет исторические функции приграничных регионов. Опыт сотрудничества приграничных регионов в последние десятилетия был распространен и на внутренние регионы стран. Сегодня ПС можно рассматривать как специфическую разновидность международной деятельности регионов. В силу своей особой политической и экономической значимости оно никогда не растворится в общей проблематике международного сотрудничества регионов.

Во внешнеэкономической деятельности приграничных регионов (ПР) можно выделить три составляющие. *Первая* связана с решением сугубо местных проблем – осуществление социальных и культурных связей населения приграничных регионов, приграничная торговля, совместное решение коммунальных и экологических вопросов, оказание медицинских, образовательных и культурных услуг и т.д. Это составляющая определяет сущность ПС.

*Вторая* компонента обусловлена сотрудничеством приграничных территорий в сфере совместного исполнения общегосударственных функций – транспортных, охраны границ и обеспечения защиты национального экономического пространства, предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д.

*Третья* составляющая связана с прямой и посреднической внешнеэкономической деятельностью ПР. Ее объемы зависят от экономического потенциала, структуры хозяйства, развития международной транспортной инфраструктуры в порубежных регионах.

Внешнеэкономические связи играют важную роль в развитии приграничных территорий. Они способствуют преодолению периферийности, окраинности ПР в национальных экономических системах.

Главными факторами, определяющими структурные особенности и динамику ПС, являются соотношение контактных и барьерных функций государственных границ, социально-экономические и этно-культурные особенности приграничных территорий, полномочия региональных властей в осуществлении международной деятельности, развитость приграничной инфраструктуры, включая пограничные пункты пропуска.

Содержание и динамика ПС определяется общим уровнем сотрудничества соседних стран и связанными с ним проблемами широко понимаемой безопасности государства. Тем не менее, при прочих равных условиях более благоприятные условия для ПС возникают, когда страны граничат друг с другом своими наиболее развитыми частями. Уровень социально-экономического развития ПР оказывает существенное влияние на содержание ПС, разнообразие его направлений и сфер. Тем самым, оно превращается в заметный фактор развития региональной экономики.

Опыт международного регионального сотрудничества свидетельствует о том, что «большая» и «малая» интеграция тесно взаимосвязаны. Восходящие экономические связи между странами стимулируют развитие трансграничных связей, а интенсивные связи приграничных регионов создают благоприятные предпосылки для развития межгосударственных связей и построения интеграционной группировки.

Весьма показательна в этом отношении трансформация межгосударственных границ между странами ЕС. По мере углубления европейской интеграции они постепенно превратились в административные границы. Исчезновение пограничных барьеров внутри Европы во многом стало результатом развития ПС на основе Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 г. Подписание этой конвенции, в свою очередь, явилось следствием создания таможенного союза. В дальнейшем деятельность трансграничных регионов и трансграничных институтов, одной из форм которых являются широко известные еврорегионы, стала стимулировать европейскую интеграцию<sup>1</sup>.

В отличие от Европы распад СССР вызвал появление множества межгосударственных границ, разделивших единое в прошлом экономическое пространство. Полностью контактные в условиях СССР межреспубликанские границы обрели свойство барьерности межгосударственных границ. Региональные организации, возникшие на постсоветском пространстве – СНГ, ЕврАзЭС, Союзное государство Белоруссия – Россия и другие, не смогли остановить рост новых пограничных барьеров. В конечном итоге укоренение новых границ, как разграничительных линий, отражает приоритетность для новых государств формирования идентичности, единства и упорядоченности национального пространства.

<sup>1</sup> *Международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ, Учебное пособие под ред. академика Гранберга А. Г., М. «Научная книга», 2001, с. 238-270.*

Тем не менее, новые приграничные районы стран СНГ в условиях формирования государственной идентичности играют особую роль в сдерживании центробежных тенденций.

Прогресс большой интеграции создает благоприятные условия для наращивания трансграничных связей. Однако при этом весьма существенное значение имеет право административно-территориальных единиц на осуществление международной деятельности. Сегодня и в федеративных, и в большинстве унитарных государств мира они в том или ином виде такими правами располагают. Вместе с тем наблюдаются большие различия между странами в конкретных полномочиях регионов по осуществлению международной деятельности и жесткости контроля за ней со стороны центральных властей. Влияние «малой» интеграции на «большую» заметно сильнее в странах с высоким уровнем децентрализации управления и развитой системой местного и регионального самоуправления.

На формирующемся однородном социально-экономическом пространстве Европейского Союза ПС осуществляется на основе унифицированного режима. В условиях «исчезающих» государственных границ оно практически тождественно сотрудничеству регионов в пределах страны. Формирование внутри группировки единого экономического, социального и правового пространства в сочетании с принципом субсидиарности<sup>2</sup> позволяет существенно расширить сферу трансграничного сотрудничества. На основе экономико-правовой однородности движущей силой сотрудничества выступают разнообразные институты, которые формируются в разных общественных сферах и на разных административно-территориальных уровнях. Главной задачей трансграничного сотрудничества в ЕС является повышение конкурентоспособности приграничных регионов в глобальной экономике, обеспечение устойчивого экономического роста при сближении показателей социально-экономического развития сотрудничающих регионов. ПС, в которой ведущую роль играет деятельность институтов, можно определить как *институциональную или партнерскую модель* этого сотрудничества.

При соприкосновении разнородных пространств движущей силой ПС выступают различия соприкасающихся стран, прежде всего, в ценах на потребительские товары, в уровнях зарплаты и безработицы, в условиях ведения бизнеса. В этих условиях центральное место в ПС занимает торговля, в том числе челночная, и трудовые миграции. Данную модель ПС можно определить как *торговую или традиционную модель*.

В реальности на каждом конкретном участке порубежья складывается ПС, содержащие в себе определенную комбинацию черт институциональной и торговой моделей. По мере изменения показателей экономического и социального развития, национальных правовых систем, барьерности и контактности государственных границ изменяется и структура ПС, а, соответственно, и его роль в развитии порубежных территорий.

---

<sup>2</sup> Принцип субсидиарности предполагает передачу управленческих полномочий на тот уровень, на котором они могут осуществляться с наибольшим социальным и экономическим эффектом.

## 2. Институты

Среди факторов влияющих на ПС наиболее изменчива та их часть, которая связана с режимом границ. В случае необходимости закрыть или открыть границы можно в течение нескольких часов. Соотношение контактности и барьерности границ зависит от правовых и нормативных актов, регулирующих экономическое взаимодействие российских регионов и их зарубежных соседей. Эти акты и исполняющие их органы составляют институты ПС. В их рамках ведется деятельность региональных и неправительственных организаций осуществляющих и обеспечивающих трансграничные связи. К числу институтов, существенных для ПС следует отнести разного рода национальные меры, стимулирующие развитие ПР. К институтам, исходя из современных трактовок этого понятия, следует также отнести местные традиции, связи и ментальность населения ПР, поскольку местные сообщества играют важную роль в ПС.

Международная деятельность региональных властей и местных сообществ в России регулируется системой нормативно-правовых актов, которую составляют три юридических блока. *Первый* – образуют федеральные правовые акты. Наиболее важные среди них законы «О международных договорах Российской Федерации» (от 1995 г.), «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 1999 г., «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 2002 г., «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 2003 г., «О государственной границе РФ», «Концепция приграничного сотрудничества в РФ» от 2001 г. и др.

В этом блоке важное место занимают правовые акты, определяющие полномочия региональных и местных властей по осуществлению международных связей. В России эти полномочия устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов российской власти» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 2003 г.

Необходимо отметить, что приграничное и межрегиональное сотрудничество не регулируется каким-то специальным федеральным законом. Действующее законодательство не предусматривает каких-либо преференций для ПС. Определенное исключение составляет федеральные законы об особых экономических зонах в Калининградской и Магаданской областях. В связи с этим для ПС особое значение имеют паспортно-визовые, валютные, таможенные и миграционные законы, нормы и правила, регулирующие трансграничное движение людей, денежных средств и товаров, а также федеральные целевые программы, касающиеся развития приграничных регионов. В настоящее время реализуются ФЦП по Югу России, Дальнему Востоку и Забайкалью, Курильским островам, Калининградской области, по «Сокращению различий в социально-экономическом развитии регионов РФ на 2002–2010 гг. и до 2015 года». Для ПР важную роль играют также федеральных целевые программы в области транспорта, связи, развития пограничной и таможенной инфраструкту-

ры. В частности в рамках ФЦП «Госграница» в федеральном бюджете 2008 г. выделено 10,5 млрд. руб.

*Второй правовой блок* образуют межгосударственные документы и соглашения, определяющие цели, механизмы и конкретные сферы сотрудничества России с международными организациями и отдельными странами. Важным элементом этого правового блока стало присоединение России летом 2003 г. к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Согласно Конвенции, ПС осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ и властей, определяемым внутренним правом каждой из сторон. ПС в Конвенции понимается как сотрудничество властей, так и населения смежных территорий соседних стран. В определении ПС, записанном в Концепции приграничного сотрудничества в РФ, акцент делается на согласованные действия властей сопредельных государств и приграничных территорий и конкретизацию целей сотрудничества. То есть, в российском документе ПС понимается, прежде всего, как сотрудничество властей. Это, безусловно, сужает социальную базу ПС, позволяет пренебрегать интересами бизнеса и населения приграничных территорий при принятии тех или иных федеральных правовых актов и организации деятельности таможенной, миграционной и пограничной служб.

Осенью 2006 г. Россия подписала Дополнительный протокол и Протокол №2 к Европейской рамочной конвенции. Дополнительный протокол регулирует правовой статус органов по ПС (еврорегионов) и их правосубъектность. Протокол № 2 распространяет действие положений Конвенции и Дополнительного протокола на регионы непосредственно не граничащие между собой. Оба документа для вхождения в силу должны быть ратифицированы.

В этом блоке важное место занимают также двусторонние соглашения России и стран СНГ о свободной торговле, Соглашения заключенные в рамках Союзного государства Белоруссии и ЕврАзЭС. В качестве межгосударственной правовой базы сотрудничества регионов стран СНГ следует рассматривать, принятую в 2004 г. Концепцию межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ. Кроме того, имеются несколько двусторонних межгосударственных соглашений стран СНГ в сфере межрегионального и приграничного сотрудничества. Среди них следует выделить Соглашение Правительств РФ и Украины о сотрудничестве приграничных областей и Программы межрегионального и приграничного сотрудничества РФ и Украины на 2001–2007 и на 2008–2010 гг., Соглашения между Правительствами РФ и Казахстана о приграничном сотрудничестве регионов России и Казахстана на 1999–2007 гг. и 2008–2011 гг., Соглашения между правительствами РФ и Украины о порядке пересечения российско-украинской границы жителями приграничных районов и аналогичное соглашение между Россией и Казахстаном от 2006 г. Последние документы для вступления в силу должны быть ратифицированы.

После выхода в 2000 г. из Бишкекского соглашения, предусматривавшего безвизовый режим между странами СНГ, Россией с каждой из стран Содружества были подписаны договора о паспортно-визовых условиях двустороннего трансграничного движения.

Комплекс отношений России со странами ЕС, включая приграничное сотрудничество, регулирует соглашение «О партнерстве и сотрудничестве с ЕС». Кроме того, северные страны Европы и Россия соглашением от января 1993 г. учредили Евро-арктический Баренц регион, в котором участвуют административно-территориальные единицы первого порядка Норвегии, России, Финляндии и Швеции. Регионы России и других стран-участниц участвуют в работе Совета государств Балтийского моря, который был создан в 1992 г. В 1997 г. по инициативе Финляндии начала работать Программа ЕС «Северное измерение». Сотрудничество ведется как на уровне стран, так и регионов. От России в работе по Программе участвуют субъекты РФ, относящиеся к Северо-Западному федеральному округу.

Для ПС России и Китая основополагающую роль играют «Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве» от 2001 г., Соглашения «О режиме российско-китайской границы» от 1994 г., и «О принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов РФ и правительствами провинций КНР» от 1997 г.

Заключаемые в рамках своих полномочий соглашения между региональными и местными органами власти со своими аналогами в соседних странах о партнерстве и сотрудничестве составляют *третий институциональный блок*.

Соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве приграничные территории России и соседних стран начали заключать с 1996 г. Их необходимость была вызвана прогрессирующим расстройством традиционных производственно-технологических связей по причине неплатежей, вызванных дефицитом оборотных средств у предприятий, валютными конвертациями, слабостью банковских систем. Соглашения между регионами были призваны обойти неразрешимые в середине 1990-х гг. расчетно-платежные проблемы посредством использования бартера.

Среди организаций межрегионального сотрудничества определенную роль играет, учрежденный в 1994 г., Совет руководителей приграничных областей Белоруссии, России и Украины, объединяющий 19 административно-территориальных образований, в том числе 7 – российских, 9 – украинских и 4 – белорусских.

Со второй половины 1990-х гг. российские приграничные территории стали участвовать в учреждении и деятельности еврорегионов, которые являются комплексными региональными проектами, осуществляемыми на основе софинансирования из разных источников, включая фонды ЕС.

В настоящее время в порубежных регионах России и стран СНГ появляются организации бизнеса, нацеленные на развитие сотрудничества с соседними странами – бизнес-клубы, ассоциации сотрудничества и т.д. Эти институты способствуют выходу на рынки друг друга новых производств,

возникших в условиях рынка и появления новых государственных границ.

Среди названных трех институциональных блоков определяющую роль играет первый. Однако он не содержит конкретных правовых механизмов для ПС. Действие федеральных законов, существенных для ПС, распространяется в равной степени на все субъекты РФ. Действенность второго блока обусловлена тем, в какой мере национальное законодательство приводится в соответствие с нормами международных соглашений. А третий блок практически полностью зависит от первых двух. Возникшие региональные организации ПС в своей деятельности руководствуются федеральными законами и международными соглашениями. Вместе с тем третий институциональный блок зависит от инициативности региональных и местных властей и бизнес-сообществ, заключающих на своем уровне соглашения и создающих организационных структуры.

С начала текущего десятилетия стали меняться институциональные условия ПС. Это объясняется несколькими факторами: ростом экономики России, доходов населения, адаптации экономики к новым геополитическим реалиям; изменением внутренней и внешней политики России в связи с появлением новых угроз для ее безопасности и появлением возможностей для активизации внешней политики.

Рост российской экономики и доходов населения сделал российский рынок труда привлекательным для южных и восточных соседей России. В связи с этим обострились проблемы нелегальной трудовой миграции. С ними увязываются террористическая угроза, растущая наркоторговля и транзитный наркотрафик. В ряде регионов под влиянием неконтролируемой миграции происходило довольно быстрое экономическое и криминальное усиление отдельных этнических группировок. Это вызвало необходимость ужесточения паспортно-визового и миграционного контроля. С целью ограничения незаконного проникновения иностранных граждан на территорию России в 2006 г. была существенно расширена пограничная зона (с 5 до в некоторых случаях 30 км) по всему периметру российских границ, в которой Федеральной службой безопасности жестко регламентируются поездки населения и хозяйственная деятельность.<sup>3</sup>

Произошедшая централизация власти и финансовых ресурсов в федеральном центре и перераспределение полномочий между уровнями и ветвями власти, возросшее административное регулирование международной деятельности регионов непосредственно сказывается на трансграничном сотрудничестве российских регионов, хотя прямо ее не ограничивает. В частности, углублению ПС препятствуют ограниченные финансовые возможности регионов, бюджетные расходы которых, должны жестко соответствовать их властным полномочиям, что вытекает из закона № 122-ФЗ от июля 2004 г. Это в частности сдерживает участие ПР России в проектах ПС на основе софинансирования.

<sup>3</sup> Гудько Н., *Россия восстанавливает границу СССР*, «Коммерсантъ», 2.08.06

### 3. Типы приграничного сотрудничества

При большом количестве стран-соседей, имеющих разные экономические и политические системы, на разных участках российского порубежья складываются специфические институциональные и экономические условия ПС. Они подвержены изменениям, отражая динамику национальных правовых систем, общий уровень экономического взаимодействия России и ее соседей, глобализации экономики и регионального сотрудничества, существования внешних и внутренних угроз. Все многообразие условий ПС России и особенности его конкретного содержания можно представить в трех основных типах: *европейском, китайском и постсоветском*.

#### Европейский тип

Прямое соприкосновение с ЕС, хотя и с его периферийной частью, имеет немалое значение для развития российских ПР. Россия выходит к ЕС своей наиболее развитой частью. Российский Северо-Запад стоит перед задачей масштабной модернизации экономики, социальной сферы, пространственной организации хозяйства и населенных пунктов разного уровня. Для российских регионов трансграничное сотрудничество с ЕС важно с точки зрения получения новых технологий и финансовых ресурсов для решения социально-экономических проблем. Для ЕС трансграничное сотрудничество с Россией необходимо для преодоления периферийности своих прибалтийской и северной окраин, создания для них благоприятных условий развития. Среди стран европейского Севера наиболее активно за трансграничное сотрудничество с российскими регионами выступает Финляндия.

Для ЕС также важно распространение своих норм и стандартов на сопредельные страны. Последнее, в представлении Брюсселя, имеет не только геополитическое, но и большое экономическое значение, поскольку действует в направлении формирования «широкой» Европы.

Характерной чертой *европейского типа ПС* является широкое развитие институтов сотрудничества при довольно жестком таможенном и визовом режиме трансграничного движения. Необходимо отметить, что в 2007 г. визовый режим для жителей регионов приграничных с Польшей и странами Балтии серьезно ужесточился в связи с присоединением последних к Шенгенскому соглашению. Жители Калининградской области до июля 2007 г. выезжали в соседние Польшу и Литву в упрощенном режиме – на основе бесплатных, многократных и долгосрочных виз. Новый порядок усложнил трансграничное движение, в котором заинтересовано и население соседних районов Польши и Литвы<sup>4</sup>.

Для этого типа ПС характерно широкое участие в нем органов власти субъектов РФ и местного самоуправления на основе договоров с аналогичными территориальными органами власти соседних стран. Сферой

<sup>4</sup> Литва предлагает решить проблему путем выдачи спецпропусков для населения проживающего в полосе с глубиной 30 км от границы. Но для Калининградской области это не выход из положения, поскольку Калининград удален от границы на 50 км. Смирнов В. Люди трех сортов, «Время новостей», 19.02.08, с. 4

сотрудничества являются не только транспорт и торговля, но и экология, образование, культура, информация, новые технологии. Оно реализуется на основе совместно или согласованно разрабатываемых программ и проектов. Именно в этом типе наиболее сильно представлена институциональная модель ПС. Его важной особенностью до 2007 г. было то, что экономически более сильные европейские партнеры через свой бюджет и бюджеты европейских организаций в рамках программ TАСIS и INTERREG оказывали техническую и финансовую помощь российским партнерам.

Особое место в приграничном и межрегиональном сотрудничестве России и ЕС занимает балтийский регион. Здесь реализуются две крупные программы: «Программа соседства региона Балтийского моря» – INTERREG III B и «Видение и стратегия развития прибалтийских регионов» – VASAB 2010. В последнем проекте центральное место занимают города и городское хозяйство. Кроме этих программ в Балтийском регионе действуют такие институты как Союз балтийских городов, комиссия Хельсинки, созданная с целью защиты и охраны окружающей среды Балтийского моря. В целом все эти институты регионального и субрегионального сотрудничества составляют определенные уровни «Северного измерения»<sup>5</sup>.

Заметным инструментом трансграничного сотрудничества на порубежье России и ЕС являются еврорегионы. С участием муниципальных и региональных властей Калининградской области в 1997 г. был учрежден еврорегион «Неман», в 1998 г. – «Балтика», в 1999 г. – «Сауле». В 2000 г. Республика Карелия и ряд прилегающих финских губерний учредили еврорегион «Карелия». Псковская область и соседние районы Эстонии и Латвии в 2004 г. учредили еврорегион «Псков-Ливония». Еврорегионы призваны расширять трансграничные связи, улучшать условия жизни населения соседних регионов, содействовать модернизации пограничных пунктов пропуска. Однако деятельность еврорегионов до 2007 г. в определяющей степени зависела от объемов финансирования со стороны ЕС, а они были весьма скромными. Поэтому многие цели, которые декларировались при создании этих трансграничных объединений, оказались лишь на бумаге.

В целом Россия в трансграничном сотрудничестве выступала как «слабое звено». Финансируя отдельные небольшие проекты, ЕС через сотрудничество пытался усилить свое влияние в соседних регионах России и одновременно обеспечить поставки из них топлива и сырья. В этом смысле сотрудничество России и ЕС не было равноправным.

Разработанная в ЕС в 2003 г. стратегия отношений с соседними странами после кардинального расширения Союза в 2004 г. предполагала принятия для каждого нового соседа «Плана действий», частью которого стали программы «нового соседства». Реализация этих программ началась в 2004 г. и до 2006 г. финансировалась из фондов программ TАСIS и INTERREG III. С 2007 г. начал действовать Инструмент европейского соседства и партнерства (European Neighbourhood and partnership instrument), который за-

<sup>5</sup> Бусыгина И., Дерягина А. - Стратегия ЕС в отношении России и трансграничное сотрудничество на Северо-Западе. Научно-координационный совет по международным исследованиям МГИМИ (У) МИД России. Аналитические записки. Выпуск 7, август 2007, с. 9.

менил эти программы. Для России предусмотрено 6 программ соседства: 1. Север (Коларктик) с участием Мурманской и Архангельской областей и Ненецкого автономного округа; 2. Республика Карелия; 3. Юго-восточная Финляндия / Россия – Ленинградская область, город Санкт-Петербург; 4. Балтийское море – Республика Карелия, город Санкт-Петербург, Мурманская, Ленинградская, Псковская, Новгородская, Калининградская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ; 5. Эстония Латвия / Россия – Ленинградская и Псковская области, город Санкт-Петербург; 6. Литва / Польша / Россия – Калининград.

В рамках проекта «Программа соседства региона Балтийского моря» – INTERREG III B в 2005 г. был выделен проект Developing EXcellence – DEX, направленный на расширение сотрудничества между региональными органами власти Центральной Финляндии и Северо-Запада России по разработке и реализации региональных стратегий и программ поддержки предпринимательства. Главная идея этого проекта – создание сети Опорных центров (Centers of Excellence), оказывающих содействие органам власти в разработке и продвижении проектов сотрудничества по программам соседства в пяти регионах: Ленинградской, Мурманской, Псковской областях, Республике Карелия, Санкт-Петербурге.

Россия не восприняла эти инновации ЕС, усмотрев ущемление своих интересов. Она не рассматривает себя как объект политики «нового соседства» и отказалась разрабатывать свой «План действий». Россия настаивает на особом характере стратегического партнерства с ЕС вне рамок политики соседства. В силу этого МИД РФ не утвердил предложенные программы соседства.<sup>6</sup>

Выход из возникшего тупика появился в результате реформирования в конце 2006 г. деятельности «Северного измерения». Ключевым моментом новой политики «Северного измерения» является то, что в ее рамках будут воплощаться «дорожные карты» по четырем Общим пространствам Россия–ЕС. Российская Федерация, ЕС, Норвегия и Исландия обретают статус партнеров обновленного «Северного измерения». Партнеры имеют равные права при принятии и реализации решений и участвуют в проектах на основе софинансирования согласованных проектов.

В настоящее время в рамках «Северного измерения» действуют два партнерства: Природоохранное партнерство и Партнерство в области здравоохранения и социального обеспечения. За четыре года функционирования Природоохранное партнерство зарекомендовало себя как действенный многосторонний механизм сотрудничества, имеющий прочную финансовую базу и менеджера проектов – Европейский банк реконструкции и развития. Общий объем средств Партнерства – 1,8 млрд. евро. В рамках Партнерства осуществляются 15 проектов, которые в основном финансируются на возвратной основе, а часть средств предоставляется в форме грантов в качестве софинансирования из так называемого Специального фонда Природоохранного партнерства, в котором на сегодняшний день аккумулировано около 204,7 млн. евро донорских средств (148,7 млн.

<sup>6</sup> Бусыгин И., ... с. 12-13.

– проекты в сфере ядерной безопасности, 56 млн. – неядерные природоохранные проекты). Одобрено финансирование 8 проектов на российском Северо-Западе. Так как Россия является основным получателем средств на программы Природоохранного партнерства, то Правительство РФ приняло решение о выделении в период с 2006 по 2010 гг. в Специальный фонд дополнительного взноса в размере 10 млн. евро.

Обновление «Северного измерения» позволило запустить проекты трансграничного сотрудничества. До 2013 г. Россия в порядке софинансирования намерена выделить на развитие ПС со странами ЕС около 25 млн. евро. Это около 10% общего финансирования программ предусмотренных Европейским инструментом соседства и партнерства (ИЕСП) для России составляющего 255 млн. евро. Необходимо отметить, что приграничные с Россией регионы стран ЕС получают несравненно большие гранты от структурных фондов Союза, призванные компенсировать экономические издержки их окраинного положения в Союзе. За счет структурных фондов восточные районы ЕС могут подтянуться к среднему по этим странам уровню и в связи с этим вполне возможно усиление контрастов со смежными районами России.

Тем не менее, нельзя не отметить сравнительно высокую эффективность межрегиональных и приграничных связей России со странами ЕС. Трансграничное сотрудничество с ЕС в разных форматах позволяет российским регионам получать от европейских партнеров небольшие суммы на основе принципа софинансирования и, что особенно важно, новые технологии. Принятые к реализации проекты нацелены на решение вполне конкретных проблем регионов, что в конечном итоге улучшает их социально-экономическое положение и повышает привлекательность для инвестиций. Сложившаяся система многоуровневого трансграничного сотрудничества России и ЕС не может обеспечить широкую модернизацию экономики этой части российского побережья<sup>7</sup>, но она создает для этого определенные институциональные и инфраструктурные предпосылки, а также помогает вырабатывать представления о путях обновления регионального хозяйства.

Перспективы ПС российских регионов и регионов стран ЕС в решающей степени зависят от уровня сотрудничества России и ЕС и от того, в каком направлении и как оно будет развиваться. Определенным сигналом в этом отношении может стать Соглашение с Советом Европы о создании в России Европейского центра по межрегиональному и приграничному сотрудничеству.

### **Китайский тип**

Для *китайского типа* характерно преобладание в общем объеме ПС торговых операций. Для российских регионов ПС с китайскими регионами весьма важно с точки зрения компенсации ослабления хозяйственных связей с регионами европейской России, Урала, Западной и Восточной

<sup>7</sup> Под модернизацией экономики автор понимает структурные изменения в пользу отраслей с более высокой добавленной стоимостью, постоянное обновление выпускаемого продуктового ряда на основе новых технологий.

Сибири из-за резкого роста транспортных тарифов. Для Китая ПС выступает важным каналом реализации стремительно растущих объемов производства потребительских товаров и получения необходимого сырья. Кроме того, для обеих стран приграничная торговля выступает важным фактором занятости населения

На первом этапе бурному развитию приграничной торговли способствовали большие различия в соотношении цен на товары потребительского и производственного назначения, а также безвизовый режим. В результате введения в 1993 г. визового режима трансграничного движения, а впоследствии ужесточения бартерной и челночной торговли объемы приграничной торговли стали сокращаться.

С 1993 г. активно развивается однодневный приграничный туризм на безвизовой основе, причем поток туристов из России в Китай значительно превышает обратный поток. В результате активизации приграничной (челночной) торговли в приграничных городах наблюдался бурный рост деловой активности. Ускоренными темпами развивалась инфраструктура, строились дороги и т.д. Благодаря безвизовой форме приграничного туризма резко (в десятки раз) возросло количество гостиниц.

К настоящему времени эта торговля приобрела более цивилизованный вид. На российско-китайской границе вблизи крупных приграничных пунктов пропуска в основном по инициативе китайской стороны за последние годы были созданы приграничные торговые комплексы, через которые осуществляется мелкооптовая приграничная торговля. В 1998 и 1999 гг. были подписаны межправительственные Соглашения о взаимном упрощенном пропуске граждан РФ и Китая в торговые комплексы, создаваемые по обе стороны границы. ПС России и Китая строится в основном по традиционной модели.

Китай в отличие от России проводит активную политику по использованию потенциала ПС, которая выражается в предоставлении приграничным территориям налоговых и таможенных преференций, дополнительных прав местным властям по ведению ПС. Зона действия преференциального режима приграничной торговли ограничена округами и территориями, выделенными из приграничных уездов. В 1992 г. на основе решений Госсовета во Внутренней Монголии (Манчжоули), в провинциях Хэйлунцзян (Хэйхэ и Суйфынхэ) и Гирин (Хуньчунь) стали создаваться большие СЭЗ и ряд мелких субзон провинциального уровня. В свою очередь, правительство приграничной провинции Хэйлунцзян приняло ряд решений, расширяющих сферу открытости районов вдоль границы, путем предоставления им преференций в рамках провинциальных полномочий.

С 1 января 1999 г. была введена так называемая «нулевая» импортная пошлина на круглый лес и пиломатериалы. Любое предприятие, имеющее право на осуществление экспортно-импортных операций, получило возможность импортировать лесопroduкцию. В результате этого доля российских поставок в китайском импорте древесины за нескольких лет выросла с 14% в конце 90-х гг. до половины в настоящее время. Российские приграничные регионы превратились в поставщиков лесного сырья с

угрозой подрыва своей лесозаготовительной базы, а в приграничных китайских регионах стала бурно развиваться лесопереработка.

Важным элементом ПС стала трудовая миграция. Китай использует «российский фактор» для решения проблем безработицы в своих приграничных районах. Китайская трудовая миграция, в свою очередь, способствует решению проблем нехватки рабочей силы в сибирских и дальневосточных регионах России.

В последние годы эффективность приграничной торговли для Китая несколько понизилась в связи с переходом к единому таможенному тарифу и отменой 50%-ной налоговой скидки для приграничной торговли. Возможности применять механизм региональных внешнеэкономических преференций сильно снизились в связи с вступлением Китая в ВТО.

Сегодня очевидно, что подъемная сила приграничной и челночной торговли уже выработана, а новые стимулы и направления развития приграничной кооперации пока не заработали. В связи с этим Китаем прилагаются серьезные усилия по поиску новых направлений и инструментов сотрудничества, адекватных современным условиям. Одним из направлений является создание финансовой инфраструктуры сотрудничества. Наряду с соглашениями между крупнейшими банками России и КНР, используемыми для обслуживания межправительственных соглашений, важной задачей стала организация прямых расчетов с дальневосточными банками для обслуживания растущего приграничного бизнеса.

Активизации межбанковского сотрудничества способствовала договоренность между ЦБРФ и Народным банком Китая об использовании национальных валют (рубля и юаня) в расчетах по торговым операциям в приграничных регионах, которая начала реализовываться осенью 2003 г.

Китайская сторона разработала концепцию приграничных зон свободной торговли (ПЗСТ), которые могут вырастать из приграничных торгово-экономических комплексов (ПТЭК). Это один из возможных инструментов активизации приграничного сотрудничества при сохраняющихся больших различиях в институциональных условиях трансграничного сотрудничества регионов России и Китая. ПЗСТ – своего рода восточная альтернатива еврорегионам, которые возникают на основе сближения институциональных условий трансграничного сотрудничества регионов, что имеет место в странах-членах ЕС и странах, стремящихся к членству в этой организации. У федерального центра пока не сложилось четкого видения развития ПТЭК и ПЗСТ. В частности созданный по инициативе администрации Приморского края и администрации провинции Хэйлунцзян ПТЭК «Пограничный-Суйфынхэ» не может нормально функционировать из-за ограничения в него доступа российских и китайских граждан, поскольку российская часть комплекса оказалась в пограничной зоне за линией инженерно-технических сооружений.

Китай активизирует инвестиционное сотрудничество, с одной стороны, вкладывая инвестиции в объекты, создаваемые на территории России, с другой – создавая привлекательные условия для российских инвестиций в

своих приграничных районах. По количеству создаваемых на российском Дальнем Востоке предприятий с иностранным капиталом КНР занимает одно из ведущих мест, но доля накопленных китайских инвестиций – лишь около 5% от всего объема иностранных инвестиций в регион. Поскольку в приграничных районах КНР созданы более привлекательные условия для иностранного капитала, чем в российских, здесь размещается значительно больше инвестиций. Объем российских инвестиций в провинции Хэйлунцзян в 4 раза выше, чем объем накопленных китайских инвестиций на Дальнем Востоке.

Китай в наибольшей степени заинтересован в создании предприятий в приграничных районах в таких отраслях, как торговля, гостиничный, ресторанный и игорный бизнес, лесная и деревообрабатывающая промышленность, строительство.

Таким образом, китайская модель ПС, построенная в основном на торговле и экспорте трудовых ресурсов в Россию, способствует консервации сырьевой направленности экономики прилежащих российских регионов, причем на тех стадиях, на которых создается минимальная добавленная стоимость.

В начале 2008 г. Россия и Китай подписали межправительственное соглашение о рациональном использовании и охране трансграничных вод. Это Соглашение дополняет повестку дня ПС экологической тематикой, что является важным шагом в направлении его последующего развития.

У российской стороны никаких новых идей по поводу использования ПС для развития соответствующих сибирских и дальневосточных регионов, экономическое развитие в которых отстает от среднероссийских показателей, пока нет. Отсутствие соответствующих правовых основ фактически заморозило развитие приграничных торговых комплексов на российско-китайском порубежье.

Экономическое оживление связывают со строительством предприятий и инфраструктуры ТЭК. Наиболее крупными проектами здесь являются сооружение Бурейской ГЭС, ЛЭП от Богучанской ГЭС и газопроводов в Западный и Северный Китай, нефтепровода от Тайшета до Сковородино в Амурской области с ответвлением на Китай. Определенный импульс развитию российского порубежья может дать также строительство новых транспортных коммуникаций и современных пунктов пропуска, финансирование которых многократно увеличено в рамках новой федеральной целевой программы развития Дальнего Востока и Забайкалья.

### **Постсоветский тип**

Главными факторами ПС России и стран СНГ являются безвизовый режим (за исключением Грузии) и внешнеторговые преференции, определяемые двусторонними соглашениями о свободной торговле и соглашениями о многостороннем сотрудничестве. Основной задачей ПС со странами СНГ до последнего времени было снижение экономических и социальных потерь от появления новых пограничных барьеров. Среди направлений ПС стран СНГ особое место занимает кооперация по смягчению барьер-

ного эффекта вновь образованной государственной границы. Она может колебаться от тривиальной контрабанды до сложных схем минимизации транзакционных издержек и коммерческих рисков. Это важная особенность ПС стран СНГ, поскольку появление новых границ вызвало у приграничных территорий сильный шок. Большая часть экономических связей в новых условиях оказалась неэффективной. Спад производства и переориентация связей предприятий в ПР в основном связаны с появлением таможенных и транзитных барьеров, высокими транспортными издержками, финансовыми и таможенными рисками взаимных экономических связей.

Новые границы заметно затруднили общение граждан приграничных районов. В Белгородской области 40% семей имеют на Украине родственников или близких друзей. Значительная часть населения приграничных районов работала по другую сторону границы, в изменившихся условиях эта трудовая деятельность на легальной основе стала либо невозможна, либо сильно затруднена.

Населенные пункты новых приграничных регионов в условиях СССР развивались как единые системы. Например, на востоке Украины сформировались такие крупные промышленные, научные и культурные центры как Харьков и Донецк, к которым тяготели значительные территории РСФСР. К Новосибирску, Омску, Барнаулу тяготели значительные пространства Казахстана. Ослабление этих связей сильно ударило по градообразующим функциям городов, сузило экономическую базу развития.

В 1993 г. руководители приграничных регионов России и Украины выступили с инициативой создания Совета приграничных областей, который и был учрежден в 1994 г. Этот орган призван содействовать развитию торгово-экономического и культурного сотрудничества России и Украины, сократить издержки возникших пограничных барьеров, лоббировать особый таможенный и налоговый режим для технологически тесно связанных предприятий, разделенных границами. С этого момента началось создание институтов ПС России и ее соседей из СНГ. Их важной составной частью с 1996 г. стали соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве приграничные территории России и соседних стран СНГ.

Необходимость договоров была вызвана прогрессирующим расстройством традиционных производственно-технологических связей по причине неплатежей, вызванных дефицитом оборотных средств у предприятий, валютными конвертациями, слабостью банковских систем. Соглашения между регионами были призваны обойти неразрешимые в середине 1990-х гг. расчетно-платежные проблемы посредством использования бартера.

Удорожание многих экономических связей сложившихся в советское время, развитие импортозамещения сделало сбыт продукции одной из центральных проблем регионов нового порубежья. Страны продвигают на рынки друг друга разнообразные товары, используя выставки, ярмарки, торговые дома, специализированные торговые предприятия. Прямые связи между регионами стран СНГ способствуют выходу малого и среднего бизнеса на рынки друг друга. Договоры между регионами снижают риски

взаимных торгово-экономических связей в части представляющей интерес для исполнительной власти регионов. Это весьма важно, когда слабы другие механизмы гарантий для субъектов межрегиональных экономических отношений. В ПС России и стран Содружества пока преобладает традиционная торговая модель.

Для этапа восстановительного роста преобладание традиционной модели было вполне оправдано. Однако сегодня этого недостаточно. *Постсоветский тип* ПС не оказывает заметного влияния на модернизацию экономики порубежья. Более того, в настоящее время наблюдается замедление динамики ПС, что объясняется рядом причин. Одна из них связана с тем, что потенциал традиционной модели сотрудничества, в основе которой лежит существенная разница цен на товары и услуги по обе стороны границы, а экономический эффект связан с расширением рынка сбыта для одной стороны и получением более дешевых товаров и услуг для другой стороны, в значительной мере выработан. Цены на товары в странах Содружества с учетом транспортных издержек в значительной мере выровнялись. Сейчас на первый план при традиционной модели выходят различия в уровнях заработной платы, безработицы и в условиях ведения бизнеса. Однако эффективность этой модели сильно зависит от правил пограничного, миграционного и таможенного контроля, тарифных ограничений, налогообложения экспортируемых и импортируемых товаров или, иными словами, от уровня либерализованности трансграничного движения. А здесь, как упоминалось выше, наблюдается ужесточение мер контроля и ограничений. При этом не происходит развития институтов ПС, которые могли бы компенсировать возникающие ограничения. Одним из проявлений этого является задержка с принятием Конвенции по ПС государств-участников СНГ, проект которой начал рассматриваться в органах СНГ в 2005 г. Затягивается согласование проектов модельных законов «О межрегиональном сотрудничестве» и «О приграничном сотрудничестве», разработанных Межпарламентской ассамблеей стран СНГ. Во многом эти задержки связаны с долгими согласованиями в ведомствах РФ.<sup>8</sup>

Межгосударственные отношения России со своими соседями из СНГ сильно различаются, что отражается на ПС. Оно практически отсутствует на российско-грузинском порубежье. Хотя в Абхазии и Южной Осетии большинство местных жителей имеет российские паспорта, для экономических связей между приграничными регионами нет необходимых правовых оснований. Ситуация, вероятно, может измениться с выходом России в начале марта 2008 г. из Соглашения Совета глав государств СНГ «О мерах по урегулированию конфликта в Абхазии (Грузия)» от января 1996 г. Россия не намерена соблюдать установленный этим Соглашением запрет на осуществление торгово-экономических, финансовых, транспортных и иных связей с Абхазией по государственной линии. На российско-грузинской границе не урегулированы пограничные вопросы, слабо развиты

<sup>8</sup> О социально-экономическом положении государств-участников СНГ в 2006 г. и тенденциях развития на 2007 г. Исполком СНГ, ТПП РФ, М., 2007 г., с. 311-313.

пункты пропуска, работа которых сильно зависит как от политических, так и погодных факторов. Также весьма слабы приграничные связи между смежными районами России и Азербайджана. Они затруднены бедностью смежных районов, а также угрозами нарастания этно-политических противоречий<sup>9</sup>, периодически возникающими проблемами в использовании вод пограничной реки Самур.

Наиболее контактны границы у России с Белоруссией. Страны существенно продвинулись в создании таможенного союза. Ими используется унифицированный режим миграционного контроля. Однако ПС сдерживается разными экономическими системами, практикуемыми в Белоруссии и России. Полномочия по ведению международной деятельности у регионов Белоруссии уже, чем у субъектов РФ. Для белорусских областей межрегиональное сотрудничество выступает важным инструментом выхода на российский рынок.

В практику российско-украинского ПС характерно активное внедрение еврорегионов. К настоящему времени созданы еврорегионы «Днепр» с участием Брянской, Гомельской и Черниговской областей, «Ярославна», с участием Курской и Сумской областей и «Слобожанщина» с участием Белгородской и Харьковской областей. Планируется учреждение еврорегиона «Донбасс» с участием Ростовской и Луганской областей. Необходимо отметить, что Украина проводит более активную политику в отношении создания необходимых правовых условий развития приграничного сотрудничества, чем Россия. Это объясняется, с одной стороны, желанием Украины включиться в европейский интеграционный процесс и активизировать приграничные связи с соседями на основе инструментов отработанных в ЕС. С другой стороны, учитывая экономическую и внутриполитическую важность восточного пограничья, руководство Украины стремится к созданию благоприятных условий для развития приграничных связей с Россией.

Однако эта хорошо зарекомендовавшая себя в ЕС для целей модернизации экономики регионов-участников форма межрегионального и приграничного сотрудничества в конкретных условиях России и Украины не работает. Деятельность еврорегионов, должна опираться, как показывает опыт ЕС, на достаточно широкие полномочия местных и региональных властей, на местные инициативы и институты сотрудничества, пронизывающие приграничные социумы, на финансовую поддержку из центра. В государствах с высокой степенью централизации власти, к которым относятся и Россия, и Украина, такие условия пока не сложились. Кроме того, деятельность такого рода трансграничных образований вызывает «настороженное отношение центральных властей, которые опасаются, что самостоятельная внешнеэкономическая и внешнеполитическая деятельность еврорегионов может ослабить влияние столиц»<sup>10</sup> и создать угрозу территориальной целостности стран. Тем более, что на государс-

<sup>9</sup> Прилегающие к российско-азербайджанской границы территории населяют лезгины. См. подробнее об этом Алёнова О. «Места не столь отдаленные», «Власть», № 14, 2007, с. 26-31.

<sup>10</sup> Вендина О., Колосов В. -Партнерство в обход барьеров. «Россия в глобальной политике», январь-февраль 2007 г.

твенном уровне по известным причинам отсутствует взаимное доверие, необходимое для более глубоких форм сотрудничества, в том числе и приграничного.

ПС между Россией и Казахстаном имеет комплексный характер и базируется на довольно широкой институциональной основе, которую составляют межгосударственные и межправительственные документы, двусторонние соглашения между регионами, Форум руководителей приграничных регионов России и Казахстана. В рамках ПС регулярно проводятся ярмарки и выставки. Развитию трансграничного сотрудничества способствует то, что Россия и Казахстан обращены друг к другу наиболее развитыми промышленными регионами. Страны близки по характеру осуществляемых реформ в политической системе и экономике и сегодня выделяются масштабами и разносторонностью межгосударственного взаимодействия. Вместе с тем финансирование пограничных проектов идет раздельно из бюджетов стран и областей, причем далеко не всегда синхронно. Только сейчас к финансированию проектов трансграничного сотрудничества начинают подключаться банки России и Казахстана. Казахстан вышел с инициативой создания межгосударственных центров приграничного сотрудничества. Первый такой центр предлагается создать в районе пограничного пункта пропуска Таскала (Западно-Казахстанская область) – Озинки (Саратовская область)<sup>11</sup>.

Постсоветский тип ПС пока не оказывает заметного влияния на модернизации экономики ПР. В нем не так заметен элемент взаимного инвестирования и передачи технологий. Но в нем весьма важен фактор социальных контактов. Многие российские ПР испытывают дефицит постоянной и сезонной рабочей силы, который может покрываться за счет трудовых миграций из соседних стран. Однако существующий излишне централизованный порядок выдачи разрешений на трудовую деятельность для нерезидентов требует большого времени для исполнения всех формальностей и затратен с точки зрения консервации финансовых средств в качестве гарантийного фонда на депортацию в случае нарушения иностранными работниками российского законодательства. Внесение изменений в конце 2007 г. в только что вступившее в действие (15.01.07) новое миграционное законодательство серьезно ограничило в 2008 г. привлечение трудовых мигрантов из соседних стран в Россию. Согласно нововведениям в России может быть официально занято из стран СНГ всего около 1,2 млн. чел.<sup>12</sup>. Это осложняет использование иностранной рабочей силы в приграничной зоне, где экономически целесообразны, так называемые, маятниковые трудовые миграции.

Помимо ужесточения паспортного режима и миграционного контроля ПС серьезно сдерживает отсутствие прогресса в гармонизации национальных законодательств стран СНГ. В частности, заметный ущерб взаимным торговым связям наносит несоответствие белорусского и российского

<sup>11</sup> Решетникова Н. *Российско-казахстанский форум расширяет границы сотрудничества двух стран. «Континент партнерства», Евразийский банк развития. Октябрь 2007 г., с 17-23.*

<sup>12</sup> Выхованец О. *Трудовая миграция. Итоги 2007 г. Сценарии 2008 г. Фонд наследие Евразии, Москва. 06.02.08. <http://www.eurasianhome.org/html/t/expert=ru&nic=expert&pid=1425>*

законодательства в вопросах тарифного и нетарифного регулирования, а также лицензирования при экспорте и импорте. На этой основе обе стороны периодически вводят количественные ограничения для некоторых товаров, поставляемых друг другу. Seriously затрудняет развитие торговых связей ПР различия в требованиях России и стран-соседей к сертификации товаров взаимной торговли. Получение сертификатов требует значительных издержек и времени и подчас представляет собой непреодолимое препятствие для малого и среднего бизнеса.

Другое противоречие связано с необходимостью улучшения дорог подходящих к пограничным пунктам пропуска. Конфликт интересов здесь заключается в ограниченных финансовых возможностях регионов поддерживать дороги, находящиеся в их ведении, в надлежащем состоянии и стремлении регионов передать часть из них на баланс Минтранса РФ и соответственно функции по их содержанию на федеральный уровень. Минтранс, полагая, что расширения числа пунктов пропуска и дорожных подходов к ним в интересах регионов, не стремится к расширению своих обязанностей по строительству дорог к пунктам пропуска и новым пунктам пропуска и их содержанию.

Такую же природу имеет противоречие, обусловленное стремлением региональных властей увеличить число пунктов пропуска, в том числе с упрощенным таможенным и пограничным контролем для местных жителей. Помимо бюджетных ограничений, сложности организации упрощенных пунктов пропуска, прежде всего на границах России и стран СНГ, связаны с необходимостью нормативного ведения учета и контроля трансграничного движения людей, товаров и транспортных средств и согласования с соседними странами перечней таких пунктов и порядка их деятельности.

Перспективы ПС России со странами СНГ во многом зависят от того, как быстро и каким образом будет уравновешен рост в последние годы барьерных функций новых границ. Фактор безопасности новых границ пока имеет приоритет над фактором ПС. Безусловно, необходим переход к новым более глубоким формам сотрудничества, соответствующим современному этапу экономического развития России и ее соседей из стран СНГ.

Таким образом, главная проблема развития ПС России с соседями сегодня заключается в том, что пока не определено его место в стратегии экономического развития страны и ее включении в процессы глобального и регионального сотрудничества. Отсутствуют представления об экономических эффектах, возникающих в результате ПС. В то же время вполне очевидна роль порубежья в укреплении безопасности России. Акцент на безопасность в определенной степени сокращает ресурсы экономического развития ПР.